

Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs

Blume, Lorenz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Blume, L. (2012). Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs. In A. Kauffmann, & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb: neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik* (S. 14-31). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337240>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Lorenz Blume

Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs

S. 14 bis 31

Aus:

Albrecht Kaufmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238

Hannover 2012

Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs

Gliederung

- 1 Interregionaler Standortwettbewerb im ökonomischen Diskurs
- 2 Die räumlichen Wirkungen der Globalisierung des Wirtschaftens
 - 2.1 Die Globalisierung des Wirtschaftens als sich selbst verstärkender Prozess
 - 2.2 Die Auswirkungen sinkender Raumüberwindungskosten und steigender Skalenerträge
- 3 Neue Anforderungen an die Politik der Regionen
- 4 Mögliche Erfolgsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik im Standortwettbewerb
- 5 Schlussfolgerungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Literatur

1 Interregionaler Standortwettbewerb im ökonomischen Diskurs

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird die Frage des Standortwettbewerbs zwischen Regionen seit den 1990er Jahren auf zwei Ebenen diskutiert. Zum einen auf einer Ebene, die versucht, die realwirtschaftlichen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte theoretisch zu erklären und empirisch nachzuzeichnen. Die Fragen, die hier im Mittelpunkt stehen, sind:

- Welche Auswirkungen haben die Globalisierung des Wirtschaftens und die damit einhergehenden Veränderungen im unternehmerischen Handeln auf die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum?
- Welche Standortfaktoren gewinnen aus Sicht der Unternehmen an Bedeutung, welche verlieren? Ergeben sich daraus systematische Veränderungen nach siedlungsstrukturellen Raumtypen und/oder im Gefüge der Regionen insgesamt (Konvergenz – Divergenz)?

Zum andern findet eine Diskussion statt, die eher um wirtschaftspolitische bzw. normative Fragestellungen kreist:

- Was sind die Folgen des verstärkten interregionalen Wettbewerbs? Wie sind diese zu bewerten?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Wirtschaftspolitik einerseits der Regionen selbst, andererseits aber auch der übergeordneten föderalen Ebenen?

Der vorliegende Beitrag fasst zunächst den Stand der Forschung zur ersten Ebene im Sinne eines Surveys zusammen (Abschnitt 2). Der Blick richtet sich dabei insbesondere auf die veränderten Rahmenbedingungen, wie sie sich aus Sicht regionalpolitischer Akteure darstellen. Darauf aufbauend konzentriert sich der Beitrag auf Herausforde-

rungen und mögliche Anpassungsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik (Abschnitte 3 und 4). In diesem Bereich liegt das eigentliche Erkenntnisinteresse des Beitrags. Die Frage der Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik der übergeordneten föderalen Ebenen (Land, Bund, EU) wird dabei nur am Rande angesprochen. Der Beitrag schließt mit einer Betrachtung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive (Abschnitt 5).

2 Die räumlichen Wirkungen der Globalisierung des Wirtschaftens

2.1 Die Globalisierung des Wirtschaftens als sich selbst verstärkender Prozess

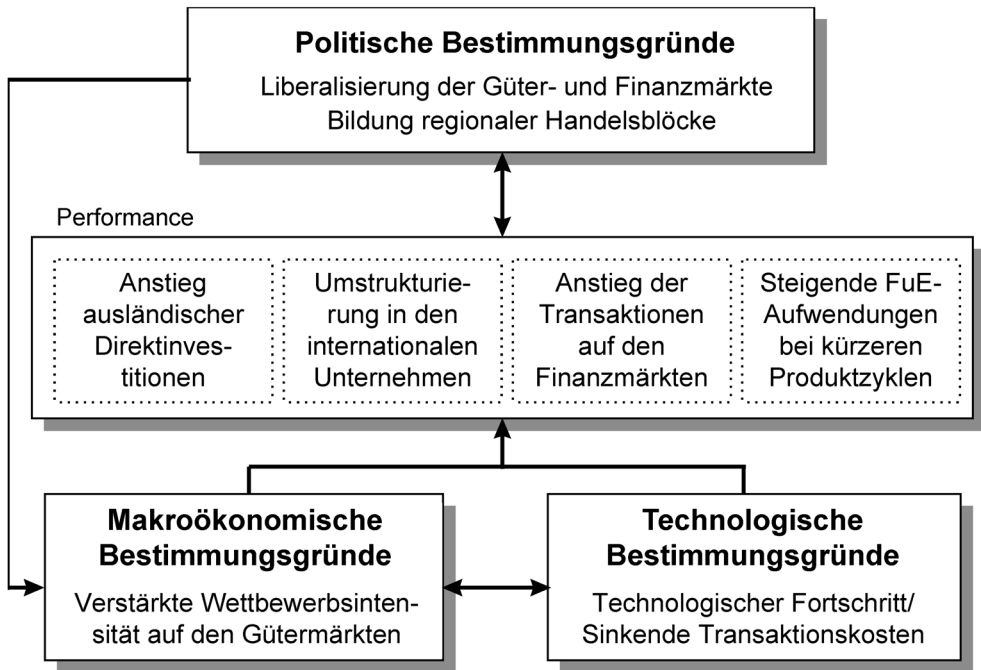
Der Versuch einer ökonomischen Erklärung des Phänomens der wirtschaftlichen Globalisierung hat insbesondere in den 1990er Jahren eine Vielzahl von Veröffentlichungen nach sich gezogen. Ganz allgemein lässt sich die Globalisierung des Wirtschaftens als ein „Prozess der Ausweitung des räumlichen Horizonts der Handlungsmöglichkeiten für Produzenten und Konsumenten verstehen“ (Egger, Pfaffermayr 1999: 41). Im Sinne einer Internationalisierung des Wirtschaftens, also einer Intensivierung des Außenhandels und der damit verbundenen Arbeitsteilung, ist die Globalisierung des Wirtschaftens kein neues Phänomen. Die neue Qualität der gegenwärtigen Globalisierung des Wirtschaftens wird empirisch i. d. R. an folgenden Veränderungen festgemacht, die sich seit Ende der 1980er Jahre beobachten lassen:

- Die ausländischen Direktinvestitionen steigen in Relation zu den Exporten überproportional an, v. a. zwischen, innerhalb und in der Peripherie der drei großräumigen hoch industrialisierten Handelsblöcke EU, NAFTA und Japan mit dem südostasiatischen Raum (vgl. Blonigen et al. 2007: 1303 ff.). Die Direktinvestitionen wirken dabei zumindest z. T. als Substitut für den internationalen Handel.
- Mit dieser Substitution von Handel durch Direktinvestitionen geht eine Veränderung der Organisationsstruktur internationaler Unternehmen einher, mit einer Tendenz einerseits zur Unternehmenskonzentration und andererseits zur Segmentierung der multinationalen Unternehmen in Einheiten, die sich auf ein Produkt oder ein Produktstadium spezialisieren (vgl. Kleinert, Klodt 2000).
- Der Umfang der Transaktionen auf den Kapitalmärkten wächst erheblich. Während auf den Arbeitsmärkten zurzeit noch von einer eher beschränkten grenzüberschreitenden Mobilität des „physischen Kapitals“ und der Arbeitskräfte – abhängig von ihrer Qualifikation – ausgegangen wird, lässt sich auf den Finanzmärkten inzwischen eine weitgehend unbeschränkte Kapitalmobilität beobachten (vgl. Apolte 1999: 21).
- Neue sektorübergreifende Technologien entstehen und die FuE-Aufwendungen steigen aufgrund kürzerer Produktzyklen stark an (vgl. Audretsch, Feldmann 1996: 253 ff.).

Als Ursache für diese empirisch beobachtbaren Veränderungen (Erscheinungsformen der Globalisierung) wird i. d. R. ein Wechselspiel ökonomischer, politischer und technologischer Faktoren genannt (vgl. z. B. Koch 2000). Globalisierung des Wirtschaftens

ist danach auf der einen Seite Produkt politisch bewusst gesetzter Rahmenbedingungen, auf der anderen Seite aber auch Ausdruck technologischen Fortschritts und einer verstärkten Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten aufgrund des Wegfalls der Systemkonkurrenz zwischen Marktwirtschaften und RGW-Staaten (Abb.1). Die einzelnen Parameter stehen hierbei in einem Wechselverhältnis von Ursache und Wirkung.

Abb. 1: Die Globalisierung des Wirtschaftens als sich selbst verstärkender Prozess



Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Die Auswirkungen sinkender Raumüberwindungskosten und steigender Skalenerträge

Im Folgenden interessiert, wie sich dieser zurzeit selbstverstärkende Prozess der Globalisierung des Wirtschaftens auf die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum auswirkt. Dreh- und Angelpunkt ist die These, dass der gegenwärtige Globalisierungsprozess, so wie er hier mit seinen drei Determinanten (steigende Wettbewerbsintensität, technologischer Fortschritt, Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte) beschrieben wurde, einerseits zu weltweit sinkenden Raumüberwindungskosten und andererseits zu steigenden Skalenerträgen in den kapitalintensiven Volkswirtschaften führt. Ganz im Sinne des interdependenten Erklärungsansatzes ist die Senkung der Raumüberwindungskosten dabei sowohl technologisch durch

sinkende Transport- und Informationskosten¹ als auch politökonomisch durch die Deregulierung der Güter- und Kapitalmärkte bedingt. Ein ähnliches Wechselspiel ökonomischer, politischer und technologischer Bestimmungsgründe steht auch hinter der Hypothese steigender Skalenerträge in den kapitalintensiven Volkswirtschaften: Mit zunehmendem Wettbewerbsdruck und zunehmender Liberalisierung gleichen sich die Kosten für die klassischen Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit innerhalb der großräumigen Handelsblöcke zunehmend an, interregionaler Handel resultiert immer weniger aus den komparativen Vorteilen eines Produktionsstandorts und immer mehr aus den Skalenerträgen (vgl. Krugman 1991; Jaffe et al. 1993: 577 ff.). Mit zunehmender Bedeutung von wissens- und humankapitalbasierten Wettbewerbsvorteilen, bedingt durch die steigenden FuE-Aufwendungen bei kürzeren Produktzyklen v. a. im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, verschiebt sich das Gewicht von den internen Economies of Scale (ökonomische Vorteile, die aus der Produktion großer Stückzahlen resultieren) hin zu den externen Economies of Scale (ökonomische Vorteile, die aus der Nähe zu anderen Unternehmen resultieren).

Durch die Senkung der Raumüberwindungskosten für unternehmerische Standortentscheidungen im weiteren Sinne (Direktinvestitionen, Kauf von Vorleistungen) können die Unternehmen Standortvorteile leichter nutzen. Die verstärkte Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten führt dazu, dass sie dies auch vermehrt tun. Zudem wird der relevante Markt aus Sicht der einzelnen Unternehmen größer, sodass Wettbewerbsvor- und -nachteile deutlicher belohnt und sanktioniert werden (vgl. Porter 1990). Die Unternehmen sind von dieser Entwicklung, je nach ihrer Branche, ihrer Betriebsgröße und dem für sie relevanten Markt, unterschiedlich betroffen.

Global agierende Konzerne stehen unter dem größten Anpassungsdruck, haben aber auch gleichzeitig die meisten Optionen. Für sie stellen sich Fragen nach der optimalen Konzernstruktur, den optimalen Produktionsstandorten und der Optimierung ihrer Lieferantenkette unter den veränderten Rahmenbedingungen. In erster Linie spielen dabei Kosten- und Absatzerwägungen eine Rolle. Auch die fast vollständige Deregulierung der Kapitalmärkte wirkt sich auf diese Unternehmen am stärksten aus. Sie sind hier Akteure in dem Sinne, dass sie ihre Renditeerwartungen auf den Gütermärkten mit den gestiegenen Renditemöglichkeiten auf den Kapitalmärkten, zu denen sie i. d. R. einen leichten Zugang haben, vergleichen können. Sie sind Betroffene in dem Sinne, dass der viel zitierte Shareholder-Value ihre unternehmerischen Entscheidungen viel schneller und deutlicher als in der Vergangenheit belohnt oder sanktioniert.

Kleinere und mittlere Unternehmen mit einem regionalen Absatzmarkt sind dann von der Globalisierung des Wirtschaftens betroffen, wenn sie Teil der Lieferantenkette eines global agierenden Unternehmens sind. Die Zahl ihrer Konkurrenten erhöht sich durch die Globalisierung der Gütermärkte unter Umständen sprunghaft. Kleine und mittelständische Konsumgüterproduzenten mit einem regionalen Absatzmarkt können auf zweierlei Weise von der Globalisierung des Wirtschaftens betroffen sein: Auf der einen Seite wird es für konkurrierende Anbieter leichter, durch Schaffung eines entsprechenden Angebots vor Ort in ihr „Revier“ einzubrechen, auf der anderen Seite

¹ Die Transportkosten für Industriegüter sind nach Glaeser und Kohlhase (2003) in den USA im Laufe des 20. Jahrhunderts um mehr als 90 Prozent gesunken (vgl. Glaeser, Kohlhase 2003: 1).

nimmt auch die Mobilität der Konsumenten zu. In vielen konsumnahen Branchen führt die Zunahme des Tele- und Internetshoppings beispielsweise zu erheblichen Veränderungen in der Wettbewerbsintensität und der Schnelligkeit des Strukturwandels.

Wie sich diese durch die sinkenden Raumüberwindungskosten im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens motivierten Veränderungen im unternehmerischen Standortverhalten auf die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum auswirken, wird kontrovers diskutiert (Konvergenz-Divergenz-Debatte). Kern der Diskussion ist die Suche nach, aus der regionalökonomischen Standorttheorie abgeleiteten, allgemeinen (tendenziellen) Aussagen über die räumlichen Wirkungen des veränderten Standortverhaltens der Unternehmen. Auf der einen Seite interessieren dabei kleinräumige Faktorwanderungen zwischen Agglomeration und Umland, auf der anderen Seite mögliche Veränderungen im Verhältnis der ausgeglichenen Funktionsräume (Regionen) zueinander. Die räumlichen Wirkungen sinkender Raumüberwindungskosten alleine sind dabei zunächst unbestimmt. Aus der Feststellung, dass Unternehmen bei sinkenden Raumüberwindungskosten ihren Standort optimieren, der relevante Markt größer wird und die Wettbewerbsintensität steigt, lässt sich noch nicht folgern, ob Ballungen in der Tendenz größer oder kleiner werden bzw. ob bestimmte Ballungsräume in Relation zu andern verlieren oder gewinnen werden. Aussagen in dieser Richtung sind nur möglich, wenn zusätzliche Annahmen entweder im Sinne steigender Skalenerträge oder komparativer Vorteile für bestimmte Raumtypen unterstellt werden (vgl. auch den Beitrag von Kauffmann in diesem Sammelband).

Auch ohne diese Annahmen lässt sich festzuhalten, dass die durch die sinkenden Raumüberwindungskosten bedingten Veränderungen im unternehmerischen Standortverhalten den Standortwettbewerb auch auf der politischen Ebene intensivieren. Da in Marktwirtschaften das Einkommen und damit der Wohlstand einer Volkswirtschaft, einer Region oder einer Kommune im Wesentlichen von den im entsprechenden Wirtschaftsraum erzielten Faktoreinkommen abhängt, haben die nationalen, regionalen und lokalen politischen Akteure einen unmittelbaren Anreiz, mobiles Kapital zu attrahieren und die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Unternehmen zu verbessern (vgl. Scott, Storper 2003: 579 ff.). Ähnliches gilt im Übrigen für den gebietskörperschaftlichen Wettbewerb um einkommensstarke Haushalte und hoch qualifizierte Arbeit. Der Standortwettbewerb wird hier *ceteris paribus* umso stärker ausfallen, je geringer der institutionalisierte Umverteilungsmechanismus zwischen den Wirtschaftsräumen ausgebaut und je höher die Mobilität der Produktionsfaktoren ist. Parameter dieses Standortwettbewerbs sind neben „natürlichen“ Standortfaktoren (Rohstoffvorkommen, Lage), die von den politischen Akteuren nicht beeinflussbar aber durchaus vermarktbare sind, v. a. „künstliche“ Standortfaktoren wie das Angebot von öffentlichen Gütern und die Qualität der Institutionen.

Die bisher beschriebenen Veränderungen sollen im Folgenden unter dem Begriff „räumlicher Niveaueffekt“ der Globalisierung des Wirtschaftens zusammengefasst werden (Abb. 2), der sich in Kurzform folgendermaßen beschreiben lässt: Insgesamt steigt die Bedeutung der Qualität lokaler und regionaler (wie auch nationaler) Standortfaktoren durch die Globalisierung des Wirtschaftens deutlich an. Sei es, dass sie als Determinante in die zunehmenden Standortüberlegungen der Unternehmen einflie-

ßen, sei es, dass sie mittelbar die Qualität des Angebots der kommunalen und regionalen Unternehmen bestimmen, welche sich vermehrt im internationalen Konkurrenzkampf behaupten müssen. Die verstärkte Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten bei sinkenden Transaktionskosten für unternehmerische Standortentscheidungen führt so zu einem verstärkten Wettbewerb der Regionen um mobiles Kapital (Ansiedlungspolitik) und die Qualität des Angebots der bestehenden regionalen Unternehmen (Bestandspflege).

Abb. 2: Die Auswirkung der Globalisierung des Wirtschaftens auf die Ökonomie und Politik der Regionen



Quelle: Eigene Darstellung

Parallel zu diesen Überlegungen gibt es eine sehr intensive ökonomische Diskussion über die Frage, ob sich die Gewichtung einzelner Standortfaktoren aus Sicht der Unternehmen im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens verschoben hat, und wenn ja, in welche Richtung. Anders formuliert: Existiert neben dem „Niveaueffekt“ einer Verstärkung des allgemeinen Standortwettbewerbs durch die Globalisierung des Wirtschaftens, der sowohl die nationale als auch die regionale und lokale Ebene erfasst, auch noch ein „Struktureffekt“, der zu einer Verschiebung in der Gewichtung

einzelner Standortfaktoren führt? Die Erkenntnisse der modernen Regionalökonomik legen dies nahe (vgl. Krugman 1991). Im Zuge der globalisierungsbedingten Spezialisierung entwickelter Volkswirtschaften auf den Produktionsfaktor Wissen (Verkürzung der FuE-Zyklen) gewinnen wissens- und humankapitalorientierte Standortfaktoren (Innovative Milieus, weiche Standortfaktoren) relativ zu anderen Standortfaktoren an Bedeutung für das regionalwirtschaftliche Wachstum.

Empirischer Erfahrungshintergrund für diese These ist die Entstehung sog. technologischer Distrikte wie des Silicon Valley in Abgrenzung zu klassischen industriellen Distrikten (vgl. Paci, Usai 2000: 97 ff.) und die allgemein zu beobachtende Bedeutungszunahme des Produktionsfaktors „Wissen“ für die hoch entwickelten Volkswirtschaften in Relation zu den klassischen Produktionsfaktoren „Kapital“ und „Arbeit“ im sich verstärkenden internationalen Standortwettbewerb (vgl. Romer 1987: 56 ff.). Durch die sich insgesamt verstärkende internationale Arbeitsteilung kommt es zur Verlagerung von Produktionskapazitäten, die auf einfacher Arbeit beruhen, in periphere Länder. Die Produktion in den entwickelten Ländern wird kapital- und wissensintensiver. Gleichzeitig wird auch die unerklärte Reststreuung klassischer Produktionsfunktionen zunehmend größer (vgl. Hall, Jones 1999: 83 ff.). In der neuen Wachstumstheorie wird diese unerklärte Reststreuung im Wesentlichen mit technologischem Fortschritt und Wissensvermehrung erklärt; Wissensgenerierung wird als Produktionsfaktor neben Kapital und Arbeit gestellt. Diese auch empirisch belegbare Veränderung in der Produktionsfunktion entwickelter Volkswirtschaften wird von der Regionalökonomik aufgenommen und auf die Regionen übertragen (vgl. Varga 2000: 289 ff.).

In der neuen Regionalökonomik tritt entsprechend die Bedeutung von Netzwerkstrukturen, sog. innovativen Milieus, in den Vordergrund, da personengebundenes Wissen als wesentliche Determinante der neuen Wachstumstheorie zunächst intraregional diffundiert (vgl. Camagni 1991: 121 ff.; Fritsch et al. 1998: 243 ff.). Zwar verlieren auch bestimmte wissensgenerierende Agglomerationsvorteile (Nähe zu Bibliotheken) an Bedeutung, dies wird allerdings durch den Bedeutungszuwachs anderer wissensgenerierender Agglomerationsvorteile (personelle Netzwerke, Nähe zu Hochschulen) überkompensiert (Richardson 1995: 107 ff.).² Auch die empirisch belegbare Bedeutungszunahme anderer weicher humankapitalorientierter Standortfaktoren (Kultur, Wohnumfeld) zeigt in die gleiche Richtung. Wenn Wissen im Sinne von Humankapital an Bedeutung gewinnt, wird auch haushaltsnahe Infrastruktur und die Lebensqualität vor Ort zu einem zunehmend wichtigeren Standortfaktor, um hochqualifizierte Arbeitskräfte überhaupt am Arbeitsort zu halten. In der neuen Regionalökonomik wird folglich die „Liste“ der Agglomerationsvorteile nach ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung neu sortiert: Weiche Agglomerationsfaktoren wie Humanvermögen und Wissensspillovers wandern auf der „Liste“ nach oben (vgl. Funck 2000: 66 ff.; Gordon, Cheshire 2001: 137 ff.).

² Die in einigen Modellen der neuen ökonomischen Geographie postulierte nichtmonotone Wirkung sinkender Transportkosten (sinkende Transportkosten führen erst zu steigender Agglomeration, dann aber wieder zu zunehmender Dispersion der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum) konnte bisher empirisch nicht als verallgemeinerbarer Trend nachgewiesen werden (vgl. Behrens, Thisse 2007: 457 ff.).

Unter der Annahme, dass durch diese Neubewertung von wissens- und humankapitalorientierten Agglomerationsvorteilen eine größere Anzahl von Unternehmen als in der Vergangenheit in Verdichtungsräumen mit steigenden Grenzerträgen rechnen können, wird die Tendenz zur Ballung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum verstärkt (vgl. Wößmann 2001: 65 ff.; Tichy 2001: 181 ff.). Die Tendenz zur Divergenz zwischen großen prosperierenden Agglomerationen (core) und strukturschwachen ländlichen Regionen (periphery) nimmt entsprechend zu. Aus Sicht der Unternehmen verschiebt sich zum einen das Gewicht von den internen Economies of Scale hin zu den externen Economies of Scale und zum andern das Gewicht von den durch Unterschiede in der klassischen Faktorausstattung (Boden, Arbeit, Kapital) bedingten komparativen Vorteilen eines Standorts hin zu lokalen Standortvorteilen durch steigende Skalenerträge (Fujita et al. 1999).

Für den weiteren Verlauf der Argumentation im vorliegenden Beitrag ist eine Darstellung der in diesen theoretischen Ansätzen angelegten Konvergenz-Divergenz-Debatte nicht notwendig. Es reicht festzuhalten, dass sich im Zuge der Globalisierung neben dem „Niveaueffekt“ auch ein räumlicher „Struktureffekt“ abzeichnet, der folgendermaßen definiert werden kann: Durch die Internationalisierung der unternehmerischen Tätigkeit, die verstärkte Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten bei gleichzeitig sinkenden Transportkosten und verkürzten FuE-Zyklen hat sich die Gewichtung der Standortfaktoren aus Sicht der Unternehmen in entwickelten Volkswirtschaften verschoben. Wissens- und humankapitalorientierte Standortfaktoren gewinnen in Relation zu anderen Standortfaktoren tendenziell an Bedeutung. Auf regionaler und lokaler Ebene verstärkt dies die Bedeutung bestimmter Agglomerationsvorteile, die sich mit den Begriffen „Innovatives Milieu“ und „Weiche Standortfaktoren“ bezeichnen lassen. Diese globalisierungsbedingte Verschiebung in der Bedeutung von Standortfaktoren führt bei ebenfalls globalisierungsbedingt sinkenden Raumüberwindungskosten tendenziell zu einer verstärkten Ballung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum und verlangsamt die Konvergenzprozesse zwischen den Regionen.

3 Neue Anforderungen an die Politik der Regionen

Die hier beschriebenen räumlichen Wirkungen der Globalisierung des Wirtschaftens stellen seit den 1990er Jahren neue Anforderungen sowohl an die „Regionalpolitik für die Regionen“ im Sinne der raumbezogenen Wirtschaftspolitik von EU, Bund und Ländern als auch an die „Regionalpolitik der Regionen“ im Sinne der Wirtschaftspolitik der regionalen und lokalen Akteure (Kommunen, Kammern, Arbeitsämter, Verbände) selbst. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht – wie schon einleitend erwähnt – die „Regionalpolitik der Regionen“. Je nach Ausgestaltung der „Regionalpolitik für die Regionen“ im Hinblick auf die Mobilität der Produktionsfaktoren gilt: Mit zunehmender Mobilität der Produktionsfaktoren steigt sowohl deren Abwanderungs- als auch deren Widerspruchsoption gegenüber der Politik. Giersch (1989: 1 ff.) definiert institutionellen Wettbewerb aus diesem Grund auch als Konkurrenz der räumlich immobilien Faktoren um die mobilen Produktionsfaktoren wie Kapital und hoch qualifizierte Arbeit. Die Handlungsstrategien der regionalen Akteure müssen sich somit zunehmend an den Bedürfnissen dieser mobilen Faktoren orientieren, eine wettbewerbs- und wirtschafts-

orientierte Regionalpolitik wird zum Primat der Politik (vgl. Friedrich, Jutila 2001: 13 ff.). Aus Sicht einer einzelnen Region liegen sowohl Chancen als auch Risiken in dieser Entwicklung. Durch innovative politische Maßnahmen können größere Wettbewerbsvorteile errungen werden als in der Vergangenheit, gleichzeitig werden aber auch „Fehl-investitionen“ stärker sanktioniert. Pfadabhängige Entwicklungen werden zumindest mittel- und langfristig leichter initiiert. Die Qualität regionaler Standortfaktoren ist vor dem Hintergrund sinkender Raumüberwindungskosten und einer verstärkten Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten nicht nur Parameter des allgemeinen Standortwettbewerbs, sondern auch eines speziellen inter- und intraregionalen Wettbewerbs, der von der Entstehung zunehmender räumlicher Disparitäten innerhalb der nationalen Volkswirtschaften angetrieben wird. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht bieten sich dabei zunächst alle (erdenklichen) Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung an, mit denen die Region Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Wirtschaftsräumen erzielen kann, unabhängig davon, ob diese aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen oder abzulehnen sind. Aus der „Froschperspektive“ der einzelnen Regionen lässt sich zusammenfassend formulieren: Regionale Wirtschaftspolitik wird aus einzelwirtschaftlicher Sicht umso erfolgreicher sein, je mehr es ihr gelingt, aufbauend auf ihren endogenen Potenzialen (und hier v. a. auf den wissens- und humankapitalorientierten Standortfaktoren) eine erfolgreiche Wettbewerbsstrategie einzuschlagen, die auf die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen zielt.³

Wird dieser Gedanke weiter zugespitzt, so lässt sich durchaus von einem Paradigmenwechsel weg von der traditionellen bedarfsorientierten Regionalpolitik hin zu einer eher wettbewerbsorientierten Regionalpolitik sprechen. Das Selbstverständnis und entsprechend auch der Instrumenteneinsatz der regionalen Wirtschaftsförderung der späten 1960er, 1970er und 1980er Jahre orientierte sich sehr eng an der wohlfahrtstheoretischen (allokativ-statischen) Begründung regionaler Wirtschaftspolitik. Als Aufgaben hatte die regionale Wirtschaftspolitik danach zum einen, unternehmensbezogene öffentliche Güter wie Gewerbeflächen und Standortberatung anzubieten, und zum anderen, durch Planungsleistungen und Verordnungen für die Internalisierung kleinräumiger externer Effekte Sorge zu tragen. Die Instrumente der Wirtschaftspolitik waren im Kern auf Infrastrukturinvestitionen und Verwaltungsdienstleistungen beschränkt (vgl. Grätz 1983: S. 18 ff.). Diese Periode lässt sich deshalb als traditionelles bzw. bedarfsorientiertes Paradigma kommunaler Wirtschaftspolitik charakterisieren.

Ausgelöst durch die veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens, den verstärkten interregionalen Wettbewerb und die zunehmende Bedeutung wissens- und humankapitalorientierter Standortfaktoren einerseits, und einen normativen Paradigmenwechsel vom Fiskal- zum Wettbewerbsföderalismus andererseits, ist seit Anfang der 1990er Jahre eine Neubestimmung des Selbstverständnisses regionaler Wirtschaftspolitik v. a. im instrumentellen Bereich zu beobachten. Hartmann (1994: 84 ff.) benennt beispielsweise neun Bereiche regionaler Wirtschaftspolitik, in denen sich seither veränderte Anforderungen stellen:

³ Wie diese einzelwirtschaftlichen Anpassungsstrategien aus der gesamtwirtschaftlichen „Vogelperspektive“ zu bewerten sind, wird in Abschnitt 4 thematisiert.

- von der Neuansiedlung zur Bestandspflege,
- von der Ausweisung neuer Gewerbeflächen zum Flächenrecycling,
- von der unspezifischen Förderung zum gezielten Einsatz von Finanzhilfen,
- von der traditionellen Förderung zur Innovations- und Technologieförderung,
- von der harten zur weichen Infrastrukturausstattung,
- vom Kirchturmdenken zum Regionalbewusstsein,
- von der Monostruktur zur Diversifikation der Wirtschaftsstruktur,
- von der herkömmlichen Öffentlichkeitsarbeit zum Standortmarketing und
- wachsende Bedeutung der Beschäftigungs- und Umweltschutzpolitik.

Sehr pointiert und etwas anders stellt auch Stember (1997) den Problem- und Aufgabenwandel der regionalen Wirtschaftspolitik seit 1970 dar. Seiner Ansicht nach bestand Wirtschaftsförderung im Jahr 1970 in der Hauptsache aus den Bereichen Ansiedlungspolitik und Bestandspflege sowie den Bereichen Technologie- und Arbeitsmarktpolitik, seit Mitte bis Ende der 1980er Jahre kamen dann die Aufgabenbereiche Regionalisierung, Marketing und Konversion hinzu. Kistenmacher et al. (1994) betonen v. a. die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der kommunalen Wirtschaftsförderung zu einer umfassenden Wirtschaftspolitik, indem kommunale Wirtschaftsförderung als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe, als gemeindegrenzenübergreifende Aufgabe und als Bestandteil einer ganzheitlichen Marketingstrategie verstanden wird. Imhoff-Daniel (1994) stellt die Profile traditioneller und neuer Wirtschaftsförderung tabellarisch gegenüber, indem er sie nach Zielbestimmung (Ansiedlungspolitik vs. Bestandspflege), Aufgabenstellung (diskontinuierliche Einzelfallhilfe vs. Begleitung betrieblicher Entwicklungsprozesse), Informationsgrundlage (situationsbezogene Informationen vs. Standortinformationssysteme), Organisationsprinzipien (Arbeitsteilung vs. Kooperation) und Instrumenteneinsatz (traditionelle vs. moderne Instrumente) unterscheidet. Auffallend ist bei allen Beiträgen, dass sie eine Ausweitung und Neubestimmung der Aktivitäten regionaler Wirtschaftspolitik eher im immateriellen als im materiellen (fiskalischen) Bereich konstatieren. Ein Tatbestand, der sicherlich in erster Linie darin begründet liegt, dass die lokale Wirtschaftspolitik in ihrem traditionellen materiellen Bereich (z. B. der Investitionstätigkeit, den kommunalen Finanzhilfen oder der Gebühren- und Steuerpolitik) schon lange an die engen ökonomischen und juristischen Grenzen, die ihr hier von den übergeordneten föderalen Ebenen gesetzt werden, gestoßen ist.

Um die Vielzahl von Veröffentlichungen zu den Veränderungen regionaler Wirtschaftspolitik in den 1990er Jahren (vgl. Aigner, Miosga 1994; Hollbach-Grömig 1996, 2001; Icks, Richter 1999) theoriegeleitet zu strukturieren, wird im Folgenden ein Ansatz präferiert, der die neuen Anforderungen an eine erfolgreiche „Regionalpolitik der Regionen“ direkt aus dem im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens zunehmenden interregionalen Wettbewerb ableitet und so sehr pointiert den beschriebenen Paradigmenwechsel vom traditionellen, bedarfsorientierten Paradigma der Wirtschaftspolitik in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren hin zu einem wettbewerbsorientierten Paradigma der Wirtschaftspolitik seit den 1990er Jahren begründet.

4 Mögliche Erfolgsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik im Standortwettbewerb

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich schlussfolgern, dass die Maßnahmen der traditionellen bedarfsorientierten Wirtschaftsförderung wie Liegenschaftspolitik, Beratungstätigkeit, Gebühren- und Steuerpolitik, Analysetätigkeiten und Investitionen in unternehmensnahe Infrastruktur keine Standortvorteile im zunehmenden Wettbewerb der Regionen generieren, da sie in (weitgehend) ähnlicher Form in allen Regionen angeboten werden und deshalb keine diskriminierenden Erfolgsstrategien regionaler Wirtschaftspolitik darstellen. Nimmt man die Überlegungen zum wettbewerbsorientierten Paradigma regionaler Wirtschaftspolitik als Ausgangspunkt, so lassen sich Hypothesen über die Instrumente einer aus einzelwirtschaftlicher Sicht erfolgreichen (wettbewerbsorientierten) Wirtschaftspolitik der Regionen aus Analogien zum unternehmerischen Wettbewerb ableiten⁴:

1. Ähnlich wie die Unternehmen vor dem Hintergrund verstärkten Wettbewerbs auf den Gütermärkten mit ihrem Konzept der marktorientierten Unternehmensführung das gesamte unternehmerische Handeln vom Einkauf bis zum Absatz auf die Kundenwünsche eingestellt haben, müssen Regionen im verstärkten Standortwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren und die Qualität der eigenen Unternehmensbasis ihr gesamtes fachpolitisches und finanzpolitisches Handeln auf die Wünsche der Unternehmen abstellen. Im Unterschied zu einem Nebeneinander verschiedener Fachpolitiken zielt solch eine wirtschaftsorientierte Regionalpolitik auf eine *Vernetzung sämtlicher Fachpolitiken* (Wirtschaftsförderungs-, Stadtentwicklungs-, Verkehrs-, Kultur-, Arbeitsmarkts- und Umweltpolitik) unter einem gemeinsamen wirtschaftspolitischen Leitbild. Die Wirtschaftsfreundlichkeit aller Fachpolitiken wird zu einem Parameter im interregionalen Wettbewerb.
2. Ähnlich wie im Unternehmenssektor können im Rahmen solch einer wirtschaftsorientierten Regionalpolitik auch besondere Zielgruppen definiert werden, von denen sich die Region aufbauend auf ihren vorhandenen Stärken in der interregionalen Arbeitsteilung (komparative Vorteile, bestehende Sektoralstruktur) die meisten Wettbewerbsvorteile erhofft. Je nach den Standortpräferenzen des umworbenen Unternehmens konkurrieren dabei die Regionstypen in verschiedenen Ligen miteinander. Für bestimmte Dienstleistungen kommt beispielsweise nur eine Ansiedlung in hoch verdichteten Ballungsräumen in Frage. Die Anzahl der konkurrierenden Mitanbieter im Wettbewerb der Regionen beschränkt sich so in Deutschland oft auf eine Gruppe von nicht mehr als fünf konkurrierenden Standorten (vgl. Lindemann 1999: 79). Nimmt man die These von der Orientierung an den endogenen Potenzialen einer Region ernst, folgt hieraus, dass eine *an den bestehenden sektoralen Clustern orientierte Ansiedlungspolitik* erfolgreicher ist als eine Ansiedlungspolitik nach dem Prinzip des „Fischernetzes“.

⁴ Diese einzelwirtschaftlich „erfolgreichen“ Strategien sollten nicht mit einem normativen Leitbild für die Regionalpolitik der Regionen gleichgesetzt werden, da die gesamtwirtschaftliche Bewertung einzelwirtschaftlich optimaler Anpassungsstrategien durchaus kritisch ausfallen kann (hierzu Abschnitt 4.).

3. Ähnlich wie die Unternehmen vor dem Hintergrund verstärkten Wettbewerbs und einer Vergrößerung des relevanten Marktes mehr und mehr versuchen, zusätzliche Renditen durch Innovationen zu realisieren, versprechen auch auf regionaler Ebene *innovative Konzepte* erhöhte Pioniergewinne. Gefordert ist hierbei Experimentierfreudigkeit und die Bereitschaft zu Modellversuchen – allgemein gesprochen das Suchen nach neuen Wegen und nicht das Nachahmen sicherer Optionen. Innovative Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik können sich dabei grundsätzlich auf sämtliche Maßnahmen regionaler Politik beziehen, die aus Sicht bestehender oder ansiedlungswilliger Unternehmen als eine Verbesserung der lokalen Standortqualität interpretiert werden. Der innovative Charakter resultiert aus dem Zeitpunkt ihrer Realisierung. Die Palette möglicher Maßnahmen ist so groß wie die Phantasie der regionalen Entscheidungsträger. Aktivitäten, mit denen es gelingen könnte, im Wettbewerb der Regionen einen Vorsprung zu erzielen, wären z. B.: neue Wege der Kooperation zwischen Stadt, regionaler Wirtschaft und Forschungseinrichtungen, um bestimmte in der Region konzentrierte Kompetenzen im Rahmen eines Wissensmanagements in Netzwerken zu vertiefen, der Ausbau regionaler Weiterbildungsangebote, um Anpassungsfähigkeit, Selbständigkeit und Internationalität der ansässigen Wirtschaftssubjekte zu fördern, oder auch Einfallsreichtum bei der Bündelung von verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Rahmen einzelner Projekte mit hoher Vorbildfunktion. Die Pioniergewinne schwinden hier jeweils, wenn andere Regionen dazu übergehen, die erfolgreichen Maßnahmen der innovativen Regionen zu imitieren.
4. Da im privatwirtschaftlichen Bereich im Zuge der Globalisierung des Wirtschaftens die Standortfaktoren „Wissen“ und „Humankapital“ an Bedeutung gewinnen, muss auch die regionale Wirtschaftspolitik diesen Standortfaktoren wie auch den endogenen Potenzialen der Region insgesamt ein höheres Gewicht beimessen. Zum einen werden somit *wissens- und humankapitalorientierte Maßnahmen* der Regionalpolitik zunehmend wichtiger, zum anderen verschiebt sich auch die Bedeutung der Aufgabenfelder Bestandspflege und Ansiedlungspolitik insgesamt zugunsten der Bestandspflege. Die regionale Politik muss zunehmend versuchen, technologie- und innovationspolitische Maßnahmen (Aufbau von Technologie- und Gründerzentren, Stärkung des Wissenstransfers, Stärkung von Netzwerken) auf lokaler Ebene zu adaptieren und die weichen Standortfaktoren zu verbessern, um hoch qualifiziertes Fachpersonal am Ort zu binden. Die regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird gezwungen, umzusteuern und verstärkt auf die Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen und die Qualifizierung der lokalen Arbeitskräfte zu setzen.
5. Ähnlich wie die Unternehmen unter dem wachsenden Wettbewerbsdruck gezwungen sind, kontinuierlich zu überprüfen, ob sie durch den Zukauf von Leistungen anstelle von Eigenproduktion Spezialisierungsvorteile nutzen und dadurch ihre Kosten senken können, werden auch die Regionen im Standortwettbewerb angehalten, eine umfassend angelegte *Aufgabenkritik* durchzuführen. Die Regionen (und ihre Bürger) müssen sich bei jeder kommunalen Leistung die Grundsatzfrage stellen, ob die Leistung überhaupt in Einzelregie der öffentlichen Hand angeboten

werden muss oder nicht auch in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (Public-Private-Partnership) bzw. ganz oder teilweise in privater Regie angeboten werden kann (Outsourcing kommunaler Leistungen). Die instrumentelle Palette der Aufgabenkritik reicht also von Rechtsformänderungen über Public-Private-Partnerships bis hin zur echten Privatisierung kommunaler Leistungen.⁵ Im Hinblick auf die Organisationsform der regionalen Wirtschaftsförderung selbst wird in der aktuellen Diskussion z. T. die These vertreten, dass unter den Vorzeichen dieser verstärkten Bedeutung privat-öffentlicher Kooperation externe, privatrechtliche Wirtschaftsförderungsgesellschaften rein öffentlichen Organisationsformen der regionalen Wirtschaftsförderung überlegen sind.

6. Ähnlich wie die Unternehmen im Wettbewerb nach ihrer optimalen Betriebsgröße suchen, stellt sich auch in der regionalen Wirtschaftspolitik die Frage, inwieweit man den interregionalen statt den intraregionalen Wettbewerb im Auge hat, d. h. ein *kleinräumig abgestimmtes Verhalten* der wirtschaftspolitischen Akteure in einer Region existiert. Denn: Was einzelne Kommunen als Standort den Unternehmen bieten können, ist, gemessen an den vielfältigen Erfordernissen der Unternehmen, i. d. R. zu wenig. Nur größere Regionen, die sich mit ihren jeweils unterschiedlichen kleinräumigen Ausstattungen mit harten und weichen Standortfaktoren als Einheit verstehen, bieten ausreichende Potenziale zur Herausbildung eines innovativen Milieus und innovativer Netzwerke. Eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen regionalen Akteuren (Kammern, Verbänden, Forschungseinrichtungen, Kommunen usw.), die Qualität des Kommunikations- und Informationsaustauschs zwischen den regionalen Institutionen und die Intensität der Zusammenarbeit in konkreten Projekten wären dann entsprechend Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftspolitik.
7. Analog zur zunehmenden Bedeutung des Controllings und der Einführung neuer Managementmethoden in privaten Unternehmen muss auch in den Regionen die *Einführung neuer Steuerungsmodelle*, sowohl in der Verwaltung als auch in den öffentlichen Unternehmen (Beteiligungscontrolling), vorangetrieben werden. Durch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und die Budgetierung der Mittel mit dezentraler Ressourcenverantwortung werden Anreize gesetzt, sich neben der Maxime der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme auch an der ökonomischen Maxime der Zielerreichung mit minimalem Ressourceneinsatz zu orientieren. Durch die Definition von Produkten und die Einrichtung von Cost-/Profit-Centern kann zudem erreicht werden, dass die lokalen Verwaltungen sich mehr als Dienstleister denn als Träger hoheitlicher Aufgaben verstehen. Im Zuge der Einführung solch einer output-orientierten Globalsteuerung haben die Kommunalparlamente erstmals die Möglichkeit, sich auf die Verabschiedung der strategischen Ziele (globale Zielvorgaben) zu beschränken und der Verwaltung das operative Geschäft zu überlassen, ohne befürchten zu müssen, dass die Principal-Agent-Probleme in der administrativen Umsetzung Überhand nehmen. Durch die Abkehr von der alten kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung und die Einführung einer betriebswirtschaftlichen

⁵ Der seit den 1990er Jahren vorherrschende Trends, im Ergebnis dieser Aufgabenkritik zu einem Mehr an privatwirtschaftlicher Beteiligung zu gelangen, wird am aktuellen Rand durch einen klar erkennbaren Trends zur Rekommunalisierung durchbrochen.

Kosten- und Leistungsrechnung wird die Kosten-Nutzen-Transparenz der öffentlichen Maßnahmen erhöht. Die Effizienz des operativen Verwaltungsgeschäfts kann dann bei dezentraler Budgetverantwortung durch ein geeignetes Controlling sichergestellt werden. Zudem ist hier natürlich wesentlich, ob die Verwaltung im Allgemeinen und die Wirtschaftsförderung im Speziellen überhaupt weiß, was die mobilen Produktionsfaktoren wünschen. Die Stichworte sind hier: dienstleistungsorientierte Verwaltung, Abbau von Bürokratie und Definition von Produkten. Regelmäßige Gespräche, aber auch standardisierte Befragungen, Benchmarking und die Evaluierung durchgeführter Maßnahmen sind ein wesentlicher Bestandteil dieser „Marktpflege“.

8. Vergleichbar mit dem *umfassenden Marketingansatz*, der im privatwirtschaftlichen Sektor verfolgt wird, muss auch in den Regionen sowohl über die Implementierung eines „Marketings nach innen“ im Sinne einer Bündelung lokaler Aktivitäten im Zuge intraregionaler Kooperation als auch eines „Marketings nach außen“ im Sinne klassischer Maßnahmen der Standortwerbung nachgedacht werden. Nur wenn auch nach innen an der Verbesserung der endogenen Potenziale der Region gearbeitet wird, lässt sich ebenso nach außen glaubhaft mit Werbebroschüren, Anzeigenkampagnen oder Messepräsentationen Standortwerbung betreiben.

5 Schlussfolgerungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Insgesamt zeigt sich, dass sich aus der Suche nach Analogien mit dem unternehmerischen Wettbewerb eine Reihe zentraler Hypothesen über die Grundzüge einer wettbewerbsorientierten Regionalpolitik ableiten lassen. Zudem kann die Vielzahl der Vorschläge aus der regionalwissenschaftlichen Literatur mit diesem Ansatz theoriegeleitet in einem inhaltlich zusammenhängenden Hypothesengerüst geordnet werden. Ob diese aus der Gleichsetzung von unternehmerischem und interregionalem Wettbewerb gewonnen Anpassungsstrategien regionaler Politik tatsächlich Erfolgsstrategien darstellen, ist in der Literatur stark umstritten. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass wettbewerbsorientierte Maßnahmen, die aus einzelwirtschaftlicher Sicht der Regionen Erfolg versprechen, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu Ineffizienzen führen können. Ein ruinöser Subventionswettlauf, eine suboptimale Standortwahl der Unternehmen und eine Unterversorgung mit insbesondere haushaltsnahen öffentlichen Gütern sind mögliche negative Konsequenzen solch eines interjurisdiktionellen Wettbewerbs (vgl. Sinn 1997: 247 ff.). Die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren durch eine wettbewerbsorientierte regionale und kommunale Wirtschaftsförderung führt regelmäßig dazu, dass die Produktionsfaktoren an suboptimalen Standorten eingesetzt werden und die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtswirkungen entsprechend negativ ausfallen (vgl. Dupont, Martin 2006: 223 ff.). Cheshire und Gordon (1998: 321 ff.) schlagen deshalb eine Systematik vor, die zwischen regionalpolitischen Maßnahmen, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein Nullsummenspiel bzw. sogar ein Negativsummenspiel ergeben („Beggar my neighbour“), und Instrumenten, die auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wohlfahrtsfördernd sind (Tab. 1), unterscheidet.⁶

⁶ Auch der in den Regionen sehr weit verbreitete Ansatz clusterorientierter Ansiedlungspolitik ist aus dieser Perspektive durchaus kritisch zu beurteilen, da er im Gegensatz zu einer Infrastrukturpolitik, die allen Branchen nutzt, i. d. R. mit stark diskretionären Förderinstrumenten arbeitet (vgl. Martin et al. 2011: 108 ff.).

Tab. 1: Standortwettbewerb aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

| Politik der Regionen als Nullsummen- oder Negativsummenspiel | Gesamtwirtschaftlich wachstumsfördernde Politik der Regionen |
|--|--|
| Reiner Ansiedlungswettbewerb | Qualifizierungsinitiativen |
| Standortwerbung | Existenzgründungsförderung |
| Investitionsförderung | Unternehmensberatung |
| Subventionierte Preise | Reduktion von Unsicherheit |
| | Netzwerkbildung |
| | Infrastrukturinvestitionen |

Quelle: In Anlehnung an Cheshire und Gordon 1998

Gleichzeitig werden dem interregionalen Wettbewerb aber auch viele positive Wirkungen zugeschrieben. Das wettbewerbsföderalistische Paradigma geht davon aus, dass es nicht nur auf die Sicherstellung statischer Allokationseffizienz, sondern v. a. auch dynamischer Allokationseffizienz ankommt. Diese dynamische Allokationseffizienz sehen die Apologeten des Institutionenwettbewerbs in einem Modell ohne Wettbewerb der Gebietskörperschaften aus zwei Gründen nicht gewährleistet. Zum einen bestehen zu wenige Anreize für die Politik, innovative Maßnahmen durchzuführen und so ein höheres Effizienzniveau zu realisieren. Zum anderen ist die (statische) Allokationseffizienz ständig bedroht, da es neben dem klassischen Marktversagen eben auch Staatsversagen, d. h. gemeinwohlschädigendes Verhalten der politischen und administrativen Akteure gibt (vgl. Siebert 2000). Kerngedanke des ersten Arguments, der Stärkung der Neuerungsfähigkeit des politischen Systems durch den Wettbewerb der Gebietskörperschaften, ist es, den politischen genau wie den privatwirtschaftlichen Entscheidungsprozess als gesamtwirtschaftlichen Trial-and-Error-Prozess zu organisieren. Im Wettbewerb der Regionen werden die einzelnen Regionen danach zu präferenzorientiertem, sparsamem und innovativem Verhalten angehalten, weil sie andernfalls im Wettbewerb mit den anderen Regionen um einkommensstarke Haushalte und erfolgreiche Unternehmen zurückfallen. Analog zum unternehmerischen Wettbewerb wird in dynamischer Hinsicht davon ausgegangen, dass auch der Wettbewerb der Gebietskörperschaften die Suche nach neuen Lösungsmöglichkeiten fördert. Erfolgreiche Angebote setzen sich im interregionalen Wettbewerb durch und werden nachgeahmt. Kerngedanke des zweiten Arguments, der Begrenzung gemeinwohlschädigenden Verhaltens der politischen und administrativen Akteure, ist die

These der Neuen Politischen Ökonomie, dass Politiker und Bürokraten in parlamentarischen Demokratien keine wohlmeinenden Diktatoren im Sinne von Max Weber sind, sondern eigennützig handeln. Die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger werden von den Politikern unter dieser neuen Prämisse nicht mehr automatisch realisiert, wie in der klassischen Wohlfahrtstheorie angenommen. Vielmehr müssen die Bürgerinnen und Bürger versuchen, ihre Präferenzen über einen komplizierten Mechanismus von Wahlen, Kontrolle, Rechenschaft, die Bildung von Interessengruppen (Lobbyismus) und Abwanderung („Abstimmung mit den Füßen“) durchzusetzen. Gebietskörperschaftlicher Wettbewerb verringert aus dieser Sicht den gemeinwohlschädigenden Handlungsspielraum von Politik und Verwaltung, da sich die regionale Politik nun stärker als in der Vergangenheit an der Politik in anderen Regionen messen lassen muss.

Aus Sicht der Regionalpolitik für die Regionen von Ländern, Bund und EU wird es darauf ankommen, die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Regionen so zu setzen, dass der Grenznutzen zusätzlichen Wettbewerbs genau den Grenzkosten der aus dem Wettbewerb resultierenden negativen Wirkungen entspricht. Eine Reduktion des Finanzausgleichs, um den Wettbewerb der Regionen zu erhöhen, oder auch eine weitere Senkung der Raumüberwindungskosten und damit eine Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren, sind aus dieser Perspektive nicht per se wünschenswert. Für eine ausgewogene Politik der überregionalen föderalen Ebenen sind wirtschaftspolitische Maßnahmen von Bedeutung, die die positiven Impulse des „Benchmarkings“ bewahren, aber gezielt gegen die negativen Wirkungen des interregionalen Wettbewerbs gerichtet sind. Ein Eckpfeiler ist hier sicherlich die Beihilfenkontrolle auf supranationaler Ebene. Aber auch an vertikale, zweckgebundene Zuweisungen für haushaltsnahe Infrastrukturprojekte und an die Setzung flächendeckender Mindeststandards ist in diesem Zusammenhang zu denken. Im Sinne der Schaffung einer geeigneten Wettbewerbsrahmenordnung muss das Ziel eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Regionen mit ungebundenen Mittelzuweisungen (z. B. im Zuge des interkommunalen Finanzausgleichs) und einem kleinen Teil an zweckgebundenen Zuweisungen für haushaltsnahe Infrastruktur sein.

Literatur

- Aigner, B.; Miosga, M. (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadtregionen. Kallmünz, Regensburg.
- Apolte, T. (1999): Chancen und Risiken nationaler Wirtschaftspolitik bei hoher Kapitalmobilität. In: Apolte, T.; Caspers, R.; Welfens, P. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Realität und internationale Ordnungspolitik. Baden-Baden, 21-44.
- Audretsch, D. B.; Feldman, M. P. (1996): Innovative Clusters and the Industry Life Cycle. In: Review of Industrial Organization 11 (2), 253-273.
- Behrens, K.; Thisse, J.-F. (2007): Regional Economics – a New Economic Geography Perspective. In: Regional Science and Urban Economics 37 (4), 457-465.
- Blonigen, B. A.; Davies, R. B.; Waddell, G. R.; Naughton, H. T. (2007): FDI in Space: Spatial autoregressive Relationships in Foreign Direct Investment. In: European Economic Review 51 (5), 1303-1325.

- Camagni, R. (1991): Local 'milieu', Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space. In: Camagni, R. (Hrsg.): *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. London, New York, 121-144.
- Cheshire, P.; Gordon, I. (1998): Territorial Competition: some Lessons for Policy. In: *The Annals of Regional Science* 32 (3), 321-346.
- Dupont, V.; Martin, P. (2006): Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic. In: *Journal of Economic Geography* 6 (2), 223-240.
- Egger, P.; Pfaffermayr, M. (1999): Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25 (1), 41-69.
- Friedrich, P.; Jutila, S. (2001): Aspects of Policies of Regional Competition. In: Friedrich, P.; Jutila, S. (Hrsg.): *Policies of Regional Competition*. Baden-Baden, 13-61.
- Fritsch, M.; Koschatzky, K.; Schätzl, L.; Sternberg, R. (1998): Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke – Zum Stand der Forschung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 56 (4), 243-252.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A.J. (1999): *The Spatial Economy*. Cambridge (MA), London.
- Funck, R.H. (2000): Hard and Soft Determinants of Interregional Competition. In: Batey, P.; Friedrich, P. (Hrsg.): *Regional Competition*. Berlin, 66-86.
- Giersch, H. (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz. In: *Weltwirtschaftliches Archiv* 125 (1), 1-16.
- Glaeser, E. L.; Kohlhase, J. E. (2003): *Cities, Regions and the Decline of Transport Costs*. Discussion Paper 2014. Cambridge (MA).
- Gordon, I.; Cheshire, P. (2001): Local Advantage and Lessons for Territorial Competition in Europe. In: Johansson, B.; Karlsson, C.; Stough, R. (Hrsg.): *Theories of Endogenous Regional Growth: Lessons for Regional Policies*. Heidelberg, 137-149.
- Grätz, C. (1983): *Kommunale Wirtschaftsförderung – Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation*. Bochum.
- Hall, R. E.; Jones, C. I. (1999): Why do some Countries Produce so much more Output per Worker than others? In: *Quarterly Journal of Economics* 114 (1), 83-116.
- Hartmann, P. (1994): *Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft: Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik*. Baden-Baden.
- Hollbach-Grömig, B. (2001): *Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahr 2000*. Berlin.
- Hollbach-Grömig, B. (1996): *Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren – Ergebnisse einer Umfrage*. Berlin.
- Hollbach-Grömig, B. (2001): *Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahr 2000*. Berlin.
- Icks, A.; Richter, M. (1999): *Innovative kommunale Wirtschaftsförderung. Wege – Beispiele – Möglichkeiten*. Wiesbaden.
- Imhoff-Daniel, A. (1994): *Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen: empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden*. Münster.
- Jaffe, A. B.; Trajtenberg, M.; Henderson, R. (1993): Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. In: *Quarterly Journal of Economics* 108 (3), 577-598.
- Kistenmacher, H.; Geyer, T.; Hartmann, P. (1994): *Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung*. Köln.
- Kleinert, J.; Klodt, H. (2000): *Megafusionen. Trends, Ursachen und Implikationen*. Tübingen.

- Koch, E. (2000): Globalisierung der Wirtschaft. München.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade. Cambridge, London.
- Lindemann, S. (1999): Theorie und Empirie kommunalen Wirtschaftsförderwettbewerbs: eine Konkurrenzanalyse in den neuen Ländern. Baden-Baden.
- Martin, P.; Mayer, T.; Mayneris, F. (2011): Public support to clusters: A firm level study of French 'Local productive systems'. In: Regional Science and Urban Economics 41 (2), 108-123.
- Paci, R.; Usai, S. (2000): Technological Enclaves and Industrial Districts: An Analysis of the Regional Distribution of Innovative Activity in Europe. In: Regional Studies 34 (2), 97-114.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. London.
- Richardson, H. W. (1995): Economies and Diseconomies of Agglomeration. In: Giersch, H. (Hrsg.): Urban Agglomeration and Economic Growth. Berlin, 107-116.
- Romer, P. R. (1987): Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization. In: The American Economic Review 77 (2), 56-62.
- Scott, A.; Storper, M. (2003): Regions, Globalization, Development. In: Regional Studies 37/6-7, 579-593.
- Siebert, H. (2000): Zum Paradigma des Standortwettbewerbs. Tübingen.
- Sinn, H.-W. (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition. In: Journal of Public Economics 66 (2), 247-274.
- Stember, J. (1997): Kommunale Wirtschaftsförderung: Innovation zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform. Vieselbach, Erfurt.
- Tichy, G. (2001): Regionale Kompetenzzyklen – Zur Bedeutung von Produktlebenszyklus- und Clusteransätzen im regionalen Kontext. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 45 (3), 181-201.
- Varga, A. (2000): Local Academic Knowledge Transfers and the Concentration of Economic Activity. In: Journal of Regional Science 40 (2), 289-309.
- Wößmann, L. (2001): Der Aufstieg und Niedergang von Regionen: Die dynamische Markttheorie von Heuß in räumlicher Sicht. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 21 (1), 65-89.